

# 北アイルランドにおけるボランティア・ コミュニティ・セクター ——国家及び EU との関係から——

福岡 千 珠

## はじめに

北アイルランドでは、1970年代をピークとして、アイルランド共和国に同一化する、主にカトリック教徒から成るコミュニティと、英国に同一化する、主にプロテスタントから成るコミュニティが、対立や反目を繰り返してきた。一方で、紛争が深刻化していた時代に、地域社会と直接的なつながりを持つ、草の根のボランティア・グループやコミュニティ・グループが発展した。1970年代に、地域の貧困や女性問題などに取り組むコミュニティ・グループが生まれ、その多くは宗派の分断を横断する形でネットワークを形成し、活動していたのである。コミュニティ・グループは、地域社会と直接的な結びつきを持ちながら、英国や地方自治体とも連携し、宗派対立によって規定される準軍事組織や既存の政党などとは異なる活動領域を切り開いていった。

こうしたボランティア・グループやコミュニティ・グループの発展については、様々なレベルで分析が可能である。一つ目に、英国における社会福祉の多元化の一環をなす北アイルランドのボランティア・コミュニティ・セクター (Voluntary Community Sector: VCS) の発展として捉えることができる。北アイルランドは英国の一部であり、英国の政策の変化の影響を大きく受けており、英国の他地域の VCS の発展とも並行して拡大してきたことは否定できない。それゆえ、英国の VCS 政策の観点から考慮される必要がある。

一方で、北アイルランドの VCS は、英国政府の政策の影響下にありながら、独自の発展をしてきたことも事実である。北アイルランドの VCS には、その特殊な社会的背景から他地域とは異なる政策が適用されてきた。例えば、北アイルランドの VCS には、社会福祉の供給よりも、紛争後社

会の安定化や市民社会の構築に対する貢献が期待されていた。各コミュニティ組織が、相互の活動を認識し、主体的に相互の調整を図り、合意形成や意思決定を行う（中西 2010: 20）ことにより、地方自治体に代わり、国家とコミュニティの間を仲介し、新たな関係性を構築することが期待されていたのである。むろん、国家と VCS の間に常に良好な関係が存在したわけではなく、後述するように国家にはナショナリスト地域のグループに対して不信が存在し、80年代には「政治的審査 (political vetting)」と呼ばれる特定のグループの意図的な支援停止を行っていたこともある (Rolston 1990)。

三つ目に、北アイルランドの VCS の発展は、欧州連合 (EU) の諸政策の影響をも大きく受けていることが指摘できる。EU は、その発展過程において、その主要なアクターである国民国家のみならず、サブナショナルな主体が政策決定過程に関わることを重視してきた (佐川 2000)。EU が北アイルランドの紛争後社会に支援する際も、国家ではなく、当該地域に直接支援を行い、またその支援のプロセスに地方自治体や地域住民が主体として積極的に関わることを求めた。さらに、北アイルランドという英国内の地域だけではなく、紛争の影響が大きかったアイルランド共和国側の国境地域に対しても支援を行い、国境を越えた地域間の協力を期待した。EU の一連の支援は、支援そのものによってではなく、サブナショナルな多様な主体を積極的に関与させる支援の方法によって北アイルランドの VCS に大きな影響を与えたと考えられている (Byrne 2010)。

以上のことをふまえて、本稿では、北アイルランドにおける VCS の発展を、英国および EU の政策との関連から論じることとする。とりわけ、英国の VCS 政策については、川口清史 (1999)、宮城孝 (2000) などサッチャー政権以降の政権交代に伴う変化に注目した研究があるが、そこでは北アイルランドの VCS についてはほとんど言及されていない。北アイルランドのボランティア・セクターについては、武田るい子 (1999; 2001) が、教育訓練活動、とりわけ健康教育の視点から分析している。また、鈴木敏正 (1995) もまた、成人教育の観点から詳細に分析している。両者の視点に共通しているのは、住民が自ら地域問題を解決する主体 (グループ) に育つためのエンパワメントのプロセスとして、VCS によるプロジェクトに注目している点であり、その視点からそれぞれアルスター・ピープルズ・カレッジとデリー市の近隣健康教育プロジェクトをミクロの視点から

詳細に分析している。本稿でもその視点を共有しているが、北アイルランドを個別の事例から分析するのではなく、本稿では英国および EU との関わりに注目する。

なお、本稿では、北アイルランドのアンブレラ組織である NICVA (Northern Ireland Council for Voluntary Action) の定義を参考に「ボランティア・コミュニティ・セクター」を下記のように定義する。「ボランティア・コミュニティ・セクター」とは、家族や友人などによるインフォーマル部門、政府や自治体等による政府部門、民間企業等による営利企業部門から区別される部門である。その部門に分類される「ボランティア・コミュニティ・グループ」とは、「正式に組織されたものであること」「民間であること」「利益配分をしないこと」「自己統治する力があること」「自発的であること」「自集団のメンバーの利益だけではなく、より広い人々の利益を追求すること」という 6 つの条件を満たす集団であるとする (NICVA 2012: 14-15)。とりわけ「コミュニティ・グループ」とは、グループ自体およびグループの属する近隣住区のニーズを充足し、より多くの資源を獲得することを目的とするグループを指すこととする (宮城 2000: 81)。

## 1 英国における非営利セクター

ここでは、北アイルランドにおけるボランティア・コミュニティ・グループについて見てゆく前に、英国全体における非営利セクターの位置づけについて概観しておきたい。

塚本一郎 (2007) によれば、英国におけるボランティア活動の歴史は古く、六世紀ころまで遡ることができる。しかし、ボランティア活動の大きな転機となったのは、1780年代、産業革命の時代であるといわれる。急激に貧困層が増大し、公衆衛生、住宅、教育などに関する新たな社会問題が生じたのを受け、チャリティ団体の活動が増加した。また、政府がチャリティ団体に対する法体系を整備し、自由主義や自助努力に基づく「新救貧法」を制定したことにより、ボランティア活動の必要が認識されるようになり、諸団体が社会に定着した (自治体国際化協会 2002: 3-4)。しかし、現在のように、ボランティア・コミュニティ組織 (voluntary community organization: VCO) が、国家の「パートナー」として公的な社会サービス

の供給において役割を担うようになったのは二十世紀以降のことである。戦後福祉国家体制のなかで、ボランティア組織が行政のサービス供給機能を補完するという考え方が広く共有されるようになった(塚本 2007: 10)。

第二次世界大戦後には、労働党政権によって、福祉国家が本格的に構築され、より充実した社会保障制度が実現した。それは、「国家責任に基づく社会保障の実現ゆえに、民間による社会サービス活動を排除するものでもあった」(中西 2010: 23)が、ボランティア組織が公的サービスとニーズのギャップを埋めるために重要であるとする認識は変わらず存在した。しかし、1970年代には、従来の社会サービスの供給システムにおいて、選択肢の幅が少ないこと、ニーズに即応的ではないこと、システムが専門化され、官僚化していること等への不満が生じた(川口 1999: 52)。それを受け、VCSを含めた多様なセクターが福祉供給を担う福祉多元主義が提唱された(塚本 2007: 17)。

具体的には、1978年に「ウルフェンデン報告」として知られる『ボランティア組織の将来』が発表され、国家が独占的に公的サービスを担う従来の政策からの転換が主張された。この報告は、ソーシャル・ニーズを満たす4つのシステムを、①インフォーマル部門、②営利企業部門、③政府部門、④ボランティア部門とし、そのなかでボランティア部門と政府、ボランティア部門とインフォーマル部門との関係性を強化していくことを提言している(The Committee on Voluntary Organisations 1978; 吉原 1991: 150-1)。また、ウルフェンデン報告では、ボランティア・セクターは、単にソーシャル・ニーズを満たすだけでなく、幅広い直接的な市民の参加を可能にすることに意義があることを強調した。「人々は、直接的には取りかかる活動によって、また、間接的にはそうした活動を通して人びとが行政システムに公衆の利益関心が変化したことを知らせることによって、自分の住む社会の性質を変えていくことに関わるようになるだろう」(The Committee on Voluntary Organisations 1978: 29, 拙訳。以下同様)と述べられている。この時期以降、英国で、公的サービスの新たな担い手としての「ボランティア・セクター」という考え方が根づくようになってゆく。

サッチャー保守党政権以降の新保守主義的政治体制においては、ウルフェンデン報告の提言をふまえ、イギリス福祉国家が大幅に変革された。そこでは、社会サービスは国家が独占的に担うものという考え方に代わり、社会サービスの「民営化」が強力に推進された。こうした変化を受け、

1980年代にボランティア・コミュニティ組織は、数や経済規模においても急速に拡大した（川口 1999: 53）。そして、公的なサービスの提供における、公的にコントロールされる「準市場（quasi-market）」の導入において、ボランティア・コミュニティ・セクターは、政府セクターや民間営利セクターと並んで活動する機会を得ることとなる（塚本 2007: 11）。とりわけ、1990年代の福祉改革において、サービスの財源は税方式で公的セクターが担当し、サービスの供給については、民間営利セクターおよび非営利コミュニティ・セクターにゆだねられた。両者は自治体との契約を巡って互いに競争することとなった。しかし、ボランティア・セクターの側からは、ボランティア組織が、政府からいわれたことをそのまま行う代理人となってしまう、その独立性や独自性を弱めてしまうという危機感が表明されるようになった（永田 2006: 42-3）。

上記の批判を受け、1997年の総選挙で18年ぶりに労働党が政権についた際、トニー・ブレア首相は、従来の旧労働党の社会民主主義でもなければ、サッチャー流ニューライトのどちらでもない「第三の道」を表明した（角田 2001; 中西 2010: 20）。そこでは、VCS は、従来のように政府の「代理人」としてサービス供給を行う存在とみなされるのではなく、政府との「パートナーシップ」において、独自のサービスを提供する存在として捉えなおされた（塚本 2007: 13）。また、労働党は、ボランティア組織やコミュニティ組織には、単に社会サービスの担い手であるだけでなく、「コミュニティ意識の再構築」や「包含的な社会」に貢献することが期待されるとした。1998年に政府とボランティア・セクターとの間に「コンパクト」が締結され、両者が対等なパートナーであることが明確化された（永田 2006: 45-6）。

VCS は、労働党政権の地方政策とも関連がある。サッチャー政権時代は、中央政府による自治体の権限の吸い上げが見られた。自治体は柔軟性を欠き効率の悪い主体であるとみなされ、政策過程から排除し、民間部門に置き換えることが望ましいと考えられたのである。これに対し、サッチャー政権に続くメージャー政権では、地方自治体や VCS など地方に根ざす主体の役割が強調されるようになった（若松 2003: 78-80）。

さらに、労働党政権は、中央政府のパートナーとしての地方政府の役割を見直した。VCS と地方政府との連携・協定を積極的に推進し（中西 2010: 20）、戦略決定のプロセスにも参加を求めた。その代表的な制度

として、「地域戦略パートナーシップ (LSP: Local Strategic Partnership)」がある<sup>1)</sup>。LSP は、公共セクター、民間企業セクター、VCS の三つのセクターをひとまとめとし、地域レベルで組織の壁を越えて連携するための地域的課題は何であるかを定めるための地域協働機関である。2001年から導入された、イングランドの最も貧しい地域の LSP を対象にした「近隣地域再生資金 (Neighbourhood Renewal Unit)」では、その交付に当たって LSP の形成が義務づけられてきた (中西 2010: 20)<sup>2)</sup>。

上記の英国における VCS 政策を理解する際には、第二次大戦後西欧諸国が連邦制や地方分権に進む中、英国が例外的に中央集権的な国家であったことを思い出すべきであろう。英国は長くウェストミンスター議会に主権を集中させる「ウェストミンスターモデル」を維持してきた。しかし、英国はいまや VCS、自治体を含む中央政府以外の主体が統治に与える影響を無視できなくなっている (若松 2003: 75)。それは、福祉国家後の英国においては、官・民のパートナーシップが進められ、それに伴い地方自治体や VCS の役割が重要なものとなっていったことに表れている。つまり、中央集権的な統治モデルから、多様な主体が統治に関わる「パートナーシップ」に基づくモデルへと変わっていったことが指摘できる。

## 2 北アイルランドにおけるボランティア・コミュニティ・セクター

以上のように、ポスト福祉国家時代の英国において、VCS は社会福祉の多元化を担う一部門として、さらには政府の対等な「パートナー」として、重要な位置づけを与えられてきた。それでは、こうした英国の政策の中に、北アイルランドはどのように位置づけられてきたのか。

1922年には、長くイギリスの支配下にあったアイルランドの南部26州が自治領として独立したが、このとき東北部アルスター地方の6州は分離し、イギリス領にとどまった。それが北アイルランドの始まりである。十九世紀末にアイルランドで自治を求める動きが活発化した際、アルスター地方のプロテスタントの多くは、イギリスとの連合(ユニオン)の継続・維持を主張するユニオニストの立場を取った。ユニオニストは武装し、アルスターを自治法の適用から外すよう主張した。その結果、独立闘争の講和条約である1921年の英愛条約で南北が分断され、北アイルランドには

自治が認められることとなったのである。

北アイルランドは紛争が勃発するまで、英国の一部でありながら、ほとんど中央政府の興味をひかない地域であった。北アイルランドでは、1920年のアイルランド統治法の下、独自の上院と下院を持ち、「外交」と「税」以外の分野に関して独自の立法を行った。英国で作られた法律がそのまま導入されることもあれば、されないこともあった。イギリス政府は、北アイルランドの「自治」を理由に、紛争勃発まで北アイルランドの諸問題に対し無関心を貫き、それにより北アイルランドではユニオニスト政権が政治を独自に行うことが可能となっていた (Forman 2002)。しかし、紛争勃発後、中央政府は北アイルランドという、長年無関心を貫いてきた地域に対し、介入せざるをえなくなった。つまり、北アイルランドを一時的にも英国の国家の制度の中に組み込まざるをえなくなったということである。その中で、北アイルランドの地方自治体や VCS をも、英国政府の直接的な介入により改革してゆくことが目指された。ただし、そうした直接的な介入の目的は、北アイルランドの独立性を奪うことにあったわけではなく、あくまで紛争の終結とそれに伴う北アイルランド自治政府の再開を目指して行われた。英国による北アイルランドの VCS 政策は、英国自体の中央集権的な国家体制の変化と、北アイルランドの紛争への介入の二点を背景として行われることとなったといえる。以下では、ここでは、(一) 1922年から紛争の勃発した 1969 年まで、(二) 1969 年から和平合意の成立した 1998 年まで、(三) 和平合意成立から現在まで、の三つの時期に分けて、北アイルランドにおける VCS 政策の変化とその発展について分析する。

## 2-1 紛争勃発以前の VCS

分断前のアイルランドにおいても、古くからチャリティや慈善団体の伝統が存在したが、それらは、特にアイルランド北部では、宗派によって分断されていた (Skehill 2000: 691)。十九世紀初頭には、ベルファストが産業都市として発展するとともに、プロテスタントの中産階級が発展し、多数のチャリティが作られた。プロテスタントの団体には、聖職者が重要な役割を果たし、福音主義的思想が共有されていた。一方、カトリックの団体には、同様にカトリック教徒のためのチャリティや慈善団体が発展した (Acheson et al. 2004: 25)。また、宗派対立が存在したために、労働運動が発展せず、その福祉分野における運動が発展することもなかった。



南北分離後、北アイルランドのストーンモントには自治政府が置かれ、そのポストはほとんどがプロテスタントによって占められた。そして、確立されたプロテスタント支配体制によって、北アイルランドの住民の約四割を占めるカトリック住民は、様々な点で抑圧・差別を受けるようになった。それゆえ、国家とボランティア・グループとの関係も、必然的に宗派的な違いが見られた。H・グリフィス(1978)によれば、北アイルランド自治政府に対する認識は、住民の宗派と帰属意識によって大きく異なっていたという。プロテスタント住民は、プロテスタントが中心となって動かす自治政府に対し、絶対的な忠誠心を持つよう促されてきた<sup>3)</sup>。それゆえ、プロテスタント住民には、北アイルランド政府は自分たちプロテスタント住民を代表する機関であり、最終的には自分たちの味方であるという見方が根強く存在した(Acheton et al. 2004: 34)。プロテスタント住民にとって、政府の政策を批判したり、公共サービスについて不満を表明することは、「[北アイルランドという] 国の拠って立つ [プロテスタントの] 統一をゆるがす」(Griffiths 1978: 166) のものであると考えられ、著しく困難であった。それゆえ、北アイルランドにおけるプロテスタント住民の中では、二十世紀の新しい運動としてのボランティア・グループやコミュニティ・グループはあまり発展せず、十九世紀に設立された伝統的なチャリティが活動するのみであった。

プロテスタント住民が政府に絶対的な忠誠心を持つ一方で、カトリック住民と「国家」および「北アイルランド政府」との関係性は全く異なるものであった。カトリック住民の多くがいわゆる「ナショナリスト」であり、将来的に南北アイルランドが統一されれば、自分たちの利益は十全に守られるであろうと信じていた。つまり、アイルランド共和国に帰属意識を持ち、北アイルランド政府に対し、疎外されているという意識と恒常的な不信感を持っていた。それゆえ、カトリックの労働者階級は、北アイルランドの行政機関を交渉相手とみなし、必要とあらば激しく抗議することも辞さない傾向にあった(Griffiths 1978: 167)。

一方で、カトリック住民は、国家に頼らずに住民の生活ニーズに対応するため、カトリック教会とリパブリカン組織を中心とする独自のコミュニティを発達させた。カトリック教会は、全教徒に費用を分担させ、北アイルランドのカトリック住民に独自の教育を提供した。また、セントヴィンセントドゥポール協会やクレジットユニオンなど教会関連の自助組織も発



展した (Griffiths 1978: 167)。

アイルランドの南北分断から紛争勃発にかけてのこの時期は、英国においては、福祉国家の最盛期であった時期と重なる。労働党政権による社会保障や福祉サービスの改革は、議論はあったが、ほとんど変更なしに北アイルランドにも導入された (Acheson et al. 2004: 31)。1946年のイングランドにおける国民保健サービス法の成立に伴い、1948年北アイルランドにも国民保健サービス法が導入され、全国民に保健医療サービスが提供されるようになった。それに伴い、多くの篤志病院が国営化され、国営医療に組み込まれた。VCS についても、1949年の福祉サービス法の制定に伴い、ボランティア・グループと連携し、支援することの必要性が初めて公的に認められた。

医療の国営化に伴い問題となったのは、独自に医療の提供を行ってきたカトリック病院を国営化することへのカトリック住民の強い反発であった。ベルファストのメイター病院は、1883年カトリックの司教ドリアン の寄付によって設立された篤志病院であり、南北が分断された後は、北アイルランドにあってカトリシズムの道徳や文化的価値を体現する存在となっていた (Achelon et al. 2004: 34)。イングランドから上記の国民保健サービスを北アイルランドにおいても導入されることとなると、カトリック住民からは危惧の声があがった。「多くの北アイルランドのカトリックにとって、組織や機関につく『国立』という接頭辞は『プロテスタントの』と同義であった。(中略) それゆえ、メイター病院がプロテスタント、ユニオニスト政府の手に落ちればメイター病院のカトリック的性質に何が起こるかという点に関して深い懸念があった」 (Privilege 2014: 454)<sup>4)</sup>。結局、メイター病院は国営化されることを拒み、寄付やサッカーくじ、募金などの収入によって、独自の運営を続けることとなる。1971年に財政悪化によって国営化されるまで、メイター病院は国民保健サービス、つまり国家によって提供される医療サービスとは独立して、独自の運営を継続した。

上記のように、いわゆる「紛争」が勃発する以前の北アイルランド社会は、国家と VCS の関係性と呼べるものはほとんど存在しておらず、プロテスタントによって支配されている北アイルランド政府と、それに対抗し、カトリック・コミュニティの生活を守ろうとするカトリック教会等の運動があっただけであるといえる。つまり、社会は「ユニオニスト／ナショナリスト」、「プロテスタント／カトリック」という政治的・宗教的信条によっ

て分断され、政府や行政機関、自助組織との関係もその分断を越えたものでは全くなかったのである。

## 2-2 紛争勃発後の VCS

北アイルランドにおける「紛争 (Troubles)」が具体的にいつ始まったかについては、諸説あるが、おおよそ1960年代末という点では意見が一致している。紛争とその後のイギリスによる直接支配は北アイルランドのVCSの発展に大きな影響を与えた。紛争の勃発と、それに伴う社会の変化がVCSにどのような影響を与えたのか、ここで検討したい。

### 2-2-1 公民権運動と VCS

紛争のきっかけとなったのは、1968年の(ロンドン)デリーにおける公民権運動である。その名の通り、アメリカの公民権運動に影響を受け、カトリック／ナショナリスト住民が平等な権利を求めて、行進などの抗議運動を展開した。当時の政府は、警察を使って運動を弾圧し、それに反発して各地で多くの暴動が起こり、そしてプロテスタント側においても対抗的暴動が起こるようになった。1969年の夏までには、ベルファストや(ロンドン)デリーでは暴動が常態化し、最初の死者も出た。

北アイルランドにおいてコミュニティ・グループが増加したのは、上記の暴動の増加と時期を同じくしているといわれる。1973年の時点で500ものコミュニティ・グループがあったとされるが、そのほとんどが1969年から1971年の間に生まれたものである。多くの場合、それらのコミュニティ・グループは、紛争によって公的サービスが提供されなくなったため、緊急時の地域のニーズに応えるために設立された。これらのグループは、住宅の破壊、ホームレス、避難などに対応し、ある地域においては自警団のような役割も果たした (Birrell and Williamson 2001: 206)。こうしたニーズに応じて出来た新しいコミュニティ・グループが定着するにつれ、それらは剥奪や差別、疎外、再開発などの、それぞれの地域のより主要な問題に取り組むようになっていった。

こうしたコミュニティ・グループの発展に大きな影響を与えたのが、1972年に始まった英国による直接統治である。紛争の激化に伴い、英国は自治を認めていた北アイルランドのストーンモント議会を閉会し、直接統治に踏み切った。直接統治下では、新設した北アイルランド省が北アイ

ルランドの行政を担当し、英国議会で北アイルランドに関することを議論することになった。この新しい政治システムは、北アイルランド自治政府に紛争を終結させる能力がないとみて導入されたものだが、1973年から74年の一時的な中断を経て、25年以上も継続した。事実上、ユニオニスト政府から権限を奪うことを意味するこの措置は、プロテスタント／ユニオニスト側からの不満を引き起こしたが、権力を独占することができなくなったユニオニストは次第に分裂を進めていった。

さらに、1973年に北アイルランドでは地方自治体の組織改革にも着手された。この改革は、先述の公民権運動が、地方自治体当局による住宅や雇用における宗派差別や、また政治目的での選挙区改変などの改善を訴えるものであったことを背景としている<sup>5)</sup>。組織改革では、十九世紀から続いていた従来の地方自治体のあり方<sup>6)</sup>を変更し、26の一層制の地方自治体であるディストリクト（District Council）が設立され（Birrell 2009: 121）、地方自治体の権限が大幅に制限された。具体的には、従来地方自治体が担当していた機能を二つに分け、住宅、計画立案、道路、水道、教育、図書館、個人への社会サービスなどの主要な機能は、すべて新しく設置された委員会か英国の中央政府に移転された。余暇、ごみ処理、ごみ収集、リサイクル、道路清掃などの残りの限られた機能のみを北アイルランドのディストリクトが担当することとなった。そして、福祉の機能は、北アイルランド病院庁と共に、四つの健康保険サービス局に併合された（Birrell 1983: 95）。

上記の直接統治は、当然のことながら、新たな問題も生み出した。直接統治下では、地方議会がなく、地方自治体にも限られた権限しか与えられなかったため、ウェストミンスター議会において、北アイルランドという地理的にも社会文化的にも大きく異なる地域のことを議論することになる。それゆえ、必然的に、北アイルランドの様々な地方の状況や要望を十分精査し、政策に反映することが難しくなった。また、直接統治下においては、北アイルランドの法律は枢密院令として出されることになったが、多くは、英国の法律を「みなし代用」として導入されたものであり、北アイルランドでの議論や地方の詳細な情報が反映されることはなかった。モリソンは、このような統治のあり方を、「ヘリコプター統治」や「領事〔による〕統治」（Morison 2001: 258, [ ] 内筆者補足。以下同様）と呼ぶ。

このような状況において、北アイルランドのコミュニティ・グループに

中央政府と北アイルランドの住民を媒介する機能が期待されるようになった。1978年のウルフェンデン報告では、北アイルランドのボランティア・セクターの特殊な事情について述べている。

北アイルランド議会はなく、ディストリクト・カOUNシルは制限されていた。それゆえ、住民が困ったときに頼るべき、不満を改善する力を有した議員は全くおらず、そのような地方議員の数も少なかった。このことが、主に都市において、ボランティア・セクターの需要を高めたと同時に、紛争のさなかで、多くの人々は「体制」の一部であると、正しくあるいは誤って、みなしているような組織に助言や助けを求めることを懸念するようになっていた（以下略）。(The Committee on Voluntary Organisations 1978: 110)

ウルフェンデン報告では、上記の事態に対応し、既存の地域のボランティア・カOUNシルでは対応しきれないと見て、新しい「中間組織」の設立を提言している。

上記のように、地方議会、地方自治体の議会がないという民主主義の問題点を解消するために、コミュニティ・グループは地域についての専門的知識をもって地域における住民の声を拾い上げ、それに対応することが期待された。つまり、コミュニティ・グループは英国による直接統治を円滑に進めるためのパートナーとして、選出された。また北アイルランド住民が従来の地方自治体の代わりに頼るべき存在として選出したのが北アイルランドのコミュニティ・グループであったといえる。

## 2-2-2 VCS への政府の関与

T・ロブソンは1968年の公民権運動を境に政府とVCSとの間の関係性が大きく変化したと指摘する。1968年以前は、政府はVCSにほとんど関与していなかったが、公民権運動の時期を境に政府はVCSを積極的に支援し、関わるようになった(Robson 2000: 140-1)。

具体的には、直接統治が始まる以前、ストーンモント政府は1969年、コミュニティ関係省(Ministry for Community Relations)とコミュニティ関係委員会(Community Relations Commission: CRC)を設置した。その目的は、「調和的なコミュニティ関係の構築の促進」<sup>7)</sup>であり、後者は職員が地域の

グループと連携しながら、「コミュニティ関係の構築」を進め、新しいグループの形成を促した。また、前者は後者に資金提供する役割を担った。ここでの「コミュニティ関係の構築」とは、漠然とであるが二つの意味を持っているとされる。一つは、草の根コミュニティ・グループの支援であり、暴動が貧困地域から発生していることをふまえての地域の施設の改善であった。もうひとつの意味は、宗派対立を解決するため、宗派を横断した活動を促進することであった（Cunningham 2001: 7-8）。しかし、貧困などの社会的・経済的問題に取り組むことによって、対立する宗派の住民が和解に至れるのではないかという当初の委員会の期待は、あまりに短絡的かつ性急であり、紛争の歴史的・文化的要因を軽視しているとの批判があった（Robson 2000: 142）。

CRC は、実際に支援にあたる「コミュニティ開発職員（Community Development Officer）」の働きによって、北アイルランドの VCS の発展に大きく貢献したと評価されている（Lovett et al. 1994; Frazer and Fitzduff 1994）。CRC の職員には独立した権限は与えられていなかったが、紛争が激化する中、通常の行政サービスが停止するのを受け、緊急センターを設置し、支援や援助に取り組むなど、一定の成果を出した（Robson 2000: 144）。

CRC は政府から独立した立場で、ラディカルな社会変革を目指すことと、政府の出先機関としてコミュニティ・グループの支援を行うことという矛盾した目的を両立させようとしていた（Lewis 2006: 5）。それゆえ、その取り組みが進む中で、CRC は政府やコミュニティ関係省から独立した運動を行い、国家に相対する動きを持つようになるのではないかと懸念が政府に広がった。またカトリックの政治家も、CRC の取り組みは、自分たちとコミュニティのつながりを脅かし、政治家に代わる新たな「ローカル・リーダー」を登場させるものなのではないかと不安視するようになった（Robson 2000: 146-7）。結局 CRC は長続きせず、1972年に委員長のもーリス・ヘイズが辞任し、最終的には1974年に前年のサンングデール合意に基づき成立した北アイルランド政府<sup>8)</sup>が CRC を解散させた。ビレルとウィリアムソン（2001）によれば、「この出来事を分析する人々は、公式に選挙で選ばれた人々の代表が、参加型民主主義とボランティア・セクターを否定的に見ていたことの例示としてこの一件に言及する」（Birrell and Williamson 2001: 207）と述べる。つまり、CRC の早期解散は、急速に

発展した VCS という草の根の参加型民主主義と、力を失った既存の議会制民主主義との競合関係の結果であったということが出来る。コミュニティ関係委員会の取り組みは、教育に重点を変更して教育省に受け継がれ、コミュニティ・グループと地方自治体との連携を促進するよう促すこととなった (Robson 2000: 142)。

CRC の取り組み自体は短い期間で終了したが、CRC の事例から以下のことが言える。北アイルランドにおいて、コミュニティ・グループは政府と北アイルランドの人々、とりわけカトリック・コミュニティの人々を仲介する役割を期待されていたにもかかわらず、それらのグループが力を持つようになることは、当初は英国政府や北アイルランドの政治家によって脅威に感じられ、警戒されたという点である。とりわけ、カトリック地域の草の根レベルのコミュニティ・グループに対して支援することは、ナショナリスト・グループや準軍事組織に対する間接的な支援となるのではないかという懸念は大きかった。それゆえ、CRC の解散以降は、政府は VCS との連携を図りつつも、VCS を管理しながら支援する方法を模索するようになる。その一つの方法が、教育省が北アイルランドの地方自治体に VCS の支援を委託することであった。すでに述べたように、地方自治体は1972年以降、ごみ収集など非常に限られた機能しか持っていなかったが、この時期以降コミュニティの支援に対し責任を負うようになる。D・ビレルは「これは〔地方自治体の〕再編以来、ディストリクト・カウンスルに与えられた最も大きな一連の機能であった」(Birrell 2009: 124) と述べている。

1975年、教育省は地方自治体協議会と連携し、合同調査委員会を立ち上げ、コミュニティ・グループに対する支援のあり方について議論した。そこでは、コミュニティ・センターとしての施設利用やコミュニティ・グループに対する支援のあり方が議論され、報告が作成された。教育省は報告でなされた提案のほとんどを受け入れ、実施に移した。また、1977年には政府は、おもに教育省と地方自治体の代表からなる新しいコミュニティ・ワーカー・研究プロジェクト (Community Worker Research Project: CWRP)<sup>9)</sup>を立ち上げた。そこでは、支援するプログラムの選定やスタッフの訓練プログラムの確立などが議論された。ディストリクトによる VCS に対する資金援助は建物の提供に重点をおいたものであった。主にコミュニティ・グループが使用できるコミュニティ・センターの提供に力を注



ぎ、2000年までにはすべてのディストリクトで239ものコミュニティ・センターが提供された。(Birrell 2009: 124)。こうした支援のあり方は、しかし、地方自治体が支援するプログラムを選び出し、その運営に対しても関与している点で典型的なトップダウン型のアプローチであったといえる。それゆえ、VCSと地方自治体との連携は問題も多く、ユニオニストが支配的な地域では、カトリックのコミュニティ・グループに対し否定的な態度を取る自治体もあった。(Birrell and Williamson 2001: 207)。また、地方自治体の議員はVCSを自らの職域を浸食するものとして捉えており、警戒する傾向が強かったとされる。

### 2-2-3 ボランティア・コミュニティ・「セクター」として

1970年代末には、英国において、福祉とボランティア組織についての政策の大転換がなされた。先述のように、1978年のウルフenden報告による提言から、英国ではボランティア組織は公的サービスの供給の新たな担い手として位置づけられ、1980年代以降ボランティア組織が増加することとなった。ボランティア組織が、公的部門からも民間部門からも独立した一つのセクターを形成するという考え方が英国に定着すると、北アイルランドにおいても同様の考え方が普及するようになる (Acheson et al. 2004: 50)。

アチェソン他 (2004) は、1980年代に「ボランティア・セクター」という概念が北アイルランドに導入されたことは非常に大きな転換であったと見ている。北アイルランドのボランティア・コミュニティ・グループには、英国の他の地域と異なり、宗派間で分断しており、カトリック住民とプロテスタント住民の間で全く異なる発展の仕方をしたという特徴があった。政府の両者に対する支援、とりわけカトリック地域の組織に対する支援が、「反国家的」グループに対する間接的な支援となるのではないかという懸念がつきまとい続けた。しかし、英国において、「ボランティア・コミュニティ・セクター」が、他と独立した一つのセクターを形成するという概念が定着し、政府とボランティア・セクターとのパートナーシップが政策として実現されると、北アイルランドにも、その概念や関連政策が導入され、ボランティア・グループやコミュニティ・グループを、政党や宗派集団とは独立した、「セクター」として扱い、宗派の区別なく支援することが可能となる。「ボランティア・セクターを一つの実体として促進



することは、政府が「カトリックとプロテスタントという」二つの主なコミュニティに埋め込まれた機関に対処することなくボランティア・コミュニティ組織の要求を扱うための方策を与えたために、紛争に対処するための重要なツールとなった」(Acheson et al. 2004: 51) とされる。

それに対し、ボランティア・コミュニティ・グループの側でも、細分化されていた組織を一括し、それぞれの地域でその働きを調整することが目指されるようになる。1985年アンブレラ組織である北アイルランド・ボランティア・アクション評議会(NICVA)が形成された。NICVAは、1938年に創設された北アイルランド社会サービス評議会(Northern Ireland Council of Social Services: NICSS)を前身とする。NICSSは、政府が後援する中間組織であったが、従来2つの問題を抱えていた。一つは、カトリック住民がNICSSに疑いの目を向け、関わりを避けること、二つ目にカトリック／プロテスタントの新しいコミュニティ・グループがNICSSを中流階級の組織であると見て、距離を置こうとすることであった(The Committee on Voluntary Organisations 1978: 138)。そこで、政府主導で、包括的な中間組織を作るため、組織再編が行われ、NICVAが新しく生まれたのである。それは、プロテスタントの系譜を持つチャリティ団体から、紛争勃発後に生まれた新しいコミュニティ・グループをも、すべてを代表し、それらのグループの橋渡しを目指した(Acheson et al. 2004: 53-4)。

このように政府には他地域同様「セクター」として北アイルランドのVCSを支援しようとする動きがある一方で、矛盾した動きも見られた。政治的な理由からの特定のコミュニティ・グループの支援打ち切りである。北アイルランドにおいては、1980年代にはIRAのハンガーストライキ闘争が起こり、獄外でも闘争支持の気運が盛り上がりを見せるようになった。そんな中、1985年北アイルランド担当大臣ダグラス・ハードは以下のような発言を行った。

私の入手した情報では、コミュニティ・グループの中、あるいはコミュニティ・グループを指導し、管理する著名な人物の中には、パラミリタリー組織と非常に緊密なつながりを持ち、それゆえそれらの[コミュニティ]グループに対して支援することにより、直接的あるいは間接的に、それらの[パラミリタリー]組織の地位を改善し、その目的を促進することになるのではないかという深刻なリスクを生じさせ

るものがある。私はこのような形で政府の資金を使用することは、公益ではないと考える。私がこのような状況を認めた場合、いかなる補助金も支払われないであろう。(Quoted in The Political Vetting of Community Work Working Group 1999: 3)

この発言の直後、カトリック地域の複数のコミュニティ・グループに突如文書での通知が届き、支援の中止が宣告された。その中には、コンウェイミル保育所、コンウェイ教育センター、アイルランド語新聞『ロー』などが含まれる。西ベルファストのナショナリスト地域のコミュニティ・グループが IRA とのつながりを疑われたためであることは明らかであった。こうした措置は、「政治的審査」と呼ばれ、証拠の提出や審議もないまま政府側の一方的な判断で支援が中断されたことに対しコミュニティ・グループ側は様々な抗議活動を行った (The Political Vetting of Community Work Working Group 1999)。80年代のナショナリズムの高まりとともに、政府のコミュニティ・グループへの疑念が再び露呈した事件であった。NICVA は、上記の「政治的審査」に対しても、1990年にクィーンズ大学にて会議を共催するなど、「セクター」の代表として批判を行った。

このように、1980年代は英国政府の VCS 促進政策の影響のもとで北アイルランドでも「セクター」としての VCS の支援が進められる一方で、政府による政治的判断によって、ナショナリスト地域のグループが「セクター」から排除されるという矛盾する事態が見られた。この矛盾は、この時期の英国政府の VCS 政策は、社会サービスの担い手として VCS を推進してゆくものであり、VCS に「政府の代理人」的役割を期待するものであったため、その役割を期待できないグループを排除することにつながったといえよう。しかし、こうした政府の対応に対し、コミュニティ・グループ側は「セクター」として対抗するようになり、「セクター」としての活動はその後の EU による支援や政府との関係性の中でも顕著に見られるようになる。

#### 2-2-4 政府との「パートナーシップ」

1990年代には、英国本国での変化が大きな影響を与えた。1997年の総選挙で、政権を奪取した新労働政権は、民営化や市場化を強力に推進した前保守党政権からの路線変更を打ち出し、コスト重視の政策から脱却し、

VCS との連携もこれまで以上に重視することを明言した。労働党政権は、前保守党政権が VCS を政府の単なる「代理人」とみなしていたと批判し、政府と多様な主体との「パートナーシップ」をこれまで以上に促進しようとした(塚本 2007: 13)。そのために、労働党政権は、「コンパクト」と呼ばれる VCS と政府との間の協定文書を策定し、政府と VCS とが対等なパートナーシップの関係にあることを示した。「コンパクト」は、政府と VCS との関係性に関する「覚書」であり、法的な拘束力は持たない(塚本 2007: 14) が、両者の合意のもとに形成され、書き換えられる。「コンパクト」を政府との間に策定することにより、VCS が政府と独自の役割と機能を持ち、また共通の目的においては相補的な関係にあることが確認されるものとなっている。

こうした「コンパクト」は北アイルランドにも導入された。「コンパクト」の導入は、1998年4月にはベルファスト和平合意の調印の直後になされた。1998年、北アイルランド議会の選挙が行われ、同年、政府と VCS との間のコミュニケーション回路を改善してゆくために、10月「政府 VCS ジョイントフォーラム」が設立された。そして、12月「北アイルランドにおける政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの間のコンパクト」が策定された。この「コンパクト」では、政府と VCS 双方の役割が定められ、「政府と当該セクターは、双方とも自らの役割が、異なるが、補完的であり、相互依存的であり、互いに支え合っていることを理解する」(Comptroller and Auditor General 2010) と明記された。

1999年12月には英国政府による直接統治は終了し、北アイルランド政府に権限が委譲された。和平合意では北アイルランド政府は、毎年「政府のプログラムと予算」を策定し、合意を得なければならないが、その第一回目となる2001年の「政府のプログラム (Programme for Government)」では、VCS の重要性について以下のように述べられている。

我々はまたもっぱら「トップダウンの」統治のアプローチは望ましくも効果的でもないと認めている。産業界、労働組合、ボランティア・コミュニティ・セクターといった私たちの社会的パートナーとの協働は、最大の困難に取り組むことの助けとなる。(中略) 昨年我々は多くの組織と協議を試みてきた。我々はこのプロセスにおいてまだ学ぶべきところが多いが、有益なスタートが切れたと感じている。(Northern

Ireland Executive 2001: 7)

上記のように、和平合意の成立に伴い発足した北アイルランド政府においても、VCS との協働は重要なものとして位置づけられ、「コンパクト」によって英国の他の地域同様政府との対等なパートナーシップが保証されることとなった。北アイルランドの「コンパクト」の英国のものとの違いは、VCS と「パートナーシップ」を形成する主体が中央政府から北アイルランド政府へと変わっても、それ以前と変わらない協働関係を保持することを保証するものであったことであるといえる。

### 3 EU による支援

北アイルランドの VCS のもう一つの特徴は、英国政府のみならず、EU や欧州委員会から直接支援され、独自のパートナーシップを築いてきた点である。先述のように北アイルランドでは地方自治体の権限が制限されていたこと、また VCS が活発に活動していたことにより、EU の様々な支援やプログラムにおいて、EU 加盟の他地域に比べ、VCS が中心的な役割を担う、独自のパートナーシップが発展した (Acheson et al. 2004: 73)。

ヨーロッパ共同体 (EC) の北アイルランドに対する支援は、1986年の「アイルランドのための国際的支援 (International Fund for Ireland)」の発足とともに始まった。この機関は、北アイルランドの経済・社会の再生と、北アイルランドと国境エリアの宗派間の和解の促進を目的とし、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、そして EC が資金を出していた。この機関によって、地域再生やコミュニティ間の橋渡しに取り組むコミュニティ・グループやボランティア・グループが多数支援を受けた。

さらに、EC からの直接の支援は、北アイルランドの貧困対策という形で始まった<sup>10)</sup>。EC は、貧困の問題を重視し、三次にわたる貧困プログラムに取り組んでいた。1975-80年には第一次「ヨーロッパ貧困プログラム」、1986-89年には第二次「対貧困プログラム」として、そして1989-1994年には第三次貧困プログラム「貧困3」として、それぞれ貧困や失業に取り組む団体に支援を行った。「貧困3」プログラムは、貧困を「社会的排除」の問題として捉え、住宅、健康、教育、職業訓練などに多角的に取り組むことを目指していた。そのため、地域のプロジェクト・リーダー、政府、

地方自治体、民間セクター、EC のパートナーシップの構築を目指した。北アイルランドのコミュニティ・グループも、それぞれの「貧困プログラム」において選出され、支援を受け、貧困や失業の問題に取り組んだ(Muir 2014)。

とりわけ第三次の「貧困3」プログラムは北アイルランドのVCSに大きな影響を与えたとされる(Acheton et al. 2004; Birrell and Williamson 2001)。「貧困3」の支援によって、クレイガヴォン市ブラウンロウでは、コミュニティの三つの主な剥奪された社会集団である女性、子ども、長期的失業者のニーズに応えるプロジェクトを支援することを目的とし、ブラウンロウ・コミュニティ・トラストが設立された。トラストは、その主な方針を、「参加、パートナーシップ、統合的アプローチ」であるとし、とりわけ「パートナーシップ」においては「ブラウンロウの長期的社会的・経済的再生の基盤となる計画を作成するため、行政機関と地域の人々が平等な立場から協働する必要がある」(Bailey et al. 1995: 112)ことが明記された。実際、トラストは、政府機関とボランティア組織およびコミュニティのパートナーシップから成る事務局23名によって運営され、うち8名がVCSから任命された。このように、VCSは単に支援を受け、プログラムを遂行するのみならず、トラストの計画作成および運営自体に大きく関わっていたのである。

また、1995年には、北アイルランドの和解を目的とした新たなプログラム「EUによる北アイルランドおよび国境地域における平和と和解のための特別支援プログラム」(PEACE I)が開始された。このプログラムは、EUの地域政策の一環である「コミュニティ・イニシアティヴ」の一つとして位置づけられる<sup>11)</sup>。「コミュニティ・イニシアティヴ」は、それまで国家が主体となって進めてきた地域間格差是正や特定地域の問題解決を「コミュニティ」主導で進めることを目的として導入された(柑本 2000: 58)。これは、EU全域に同一の政策を導入する「共通政策」が、必ずしも各地域の市民生活の向上にとって最良ではないことが明らかとなり、各「地域別」政策の必要性が認識されるようになったからである(柑本 2000: 56)。

PEACEプログラムの目的は「北アイルランドおよび国境地域における平和と和解を支援し、経済と社会の発達を促進する」(Hasse and Azevedo 2016: 1) ことであった。国境地域とは、ラウス、モナハンなどのアイルラ

ンド共和国に属する諸地域を指し、紛争という問題に対し、「国境を越えた」地域レベルで、「ボトムアップ」で取り組むことを目指している<sup>12)</sup>。PEACE I は、紛争地域における和解という大きな目標のもと、雇用、都市および地方の再開発、国境を越えて行われる開発、社会的包摂などのサブプログラムの支援を行った。PEACE I が支援したプロジェクトの数は13,000にも及び (Bush and Houston 2015: 58)、支援の総額も4年間で6億6700万ユーロに上った (Potter and Egerton 2011: 2)。

「国境を越えた」取り組みと「パートナーシップ」の導入は、EU による北アイルランド支援の最大の特徴であった。PEACE I およびのちの II では、政府機関と並び、「パートナーシップ」が資金の分配を担当し、そのなかで VCS が重要な地位を占めていた。「パートナーシップ」とは、具体的には「中間的支援組織」と「ディストリクト・パートナーシップ」によって構成される。両者は、協議フォーラムの一部であり、中央政府と共に、各地域の問題や支援が必要なエリアを明らかにし、支援の分配について協議する機能を担った<sup>13)</sup>。「ディストリクト・パートナーシップ」は、ディストリクトを単位とし、その地域の多様なセクターの代表をプログラムに関与させるパートナーシップであり、全体の支援の15%近い額の分配を担当した (Bush and Houston 2015: 39)。その成員の三分の一がディストリクトの議員、三分の一が VCS の代表、三分の一が民間セクターおよび労働組合などによって占められていた。VCS の代表者は、先述の NICVA が調整し決定した (Acheson et al. 2004: 73-4)。ディストリクト単位で、様々な利害やニーズを調整し、PEACE I というプログラムに沿ったアクション・プランを策定してゆくことは大きな困難を伴った。しかし、「ディストリクト・パートナーシップ」によって、地域レベルにおいて「[カトリックとプロテスタント間という] コミュニティ横断的かつセクター横断的な交渉および協力の場合」 (Bush and Houston 2015: 40) が作られたといえる。この時期には、支援の分配を調整するために、異なる宗派的、政治的背景を持つ人々が集まり、交渉すること自体が、広い意味での相互理解につながると期待されており、VCS が地域レベルでの利害の調整の役割を担うことが期待されていたのである<sup>14)</sup>。

PEACE I プログラムは、1994年の停戦直後に打ち出されたプログラムであったこともあり、EU 全体で見ても実験的で先進的な試みが数多くなされた。とりわけ、それまで排除されてきた貧しい地域の人々に関与させ

た点で、一定の評価を得た (European Commission 2008: 52)。一方で、最も議論になったのが、「和解と平和」を目指す銘打ちながら、PEACE I は大部分が単なる経済再生プログラムとなってしまうのではないかという批判であった (Hayward 2007: 26)。PEACE I は、多様な人々を参加させることに重きを置きすぎ、本当に「和解」につながる支援であるかが不明確なプロジェクトも支援していたのではないかという批判が欧州会計監査院からあがった<sup>15)</sup> (Court of Auditors 2000) ことによって、PEACE II はその必要性が認められながらもすぐには始めることができなかった。PEACE II は、2001年に開始されたが、上記の批判をふまえ、支援のあり方を変化させる必要性に迫られた。

さらに、和平自体も PEACE I と PEACE II のあいだに大きく進展した。PEACE I が開始された時点では停戦は発表されたものの、和平合意についてはまだ不透明だったのに対し、PEACE II が始まる前の1998年には和平合意であるベルファスト協定が成立していた。また、それにより北アイルランドに自治議会が再び設置され、それに都市・地方の再生、住宅、計画立案、医療、教育、交通機関、観光などに関する権限が移譲された。北アイルランド自治政府と議会は、2002年10月から2007年5月のあいだ停止していたが、その間は行政機関は直接政府時代の英国の担当省および英国議会に報告義務があるとされた (Muir 2014: 9)。

そこで生じた PEACE I と II の主な違いは、(1)上で述べたディストリクト・パートナーシップを含む協議フォーラムが廃止になり、地域戦略パートナーシップ (LSP) に統合されたこと<sup>16)</sup>、(2)代わりに、特別 EU プログラム機関 (Special EU Programmes Body: SEUPB) が設置されたこと、(3)支援の決定における政府官僚の役割が強化されたことが挙げられる (Bush and Houston 2015: 33)。また、他のプログラムとの違いを打ち出し、一つ一つのプロジェクトが「平和と和解」という目的に特化していることを証明するという官僚的な手続きをとることが必要となった (Bush and Houston 2015: 44)。

PEACE II における LSP と、PEACE I ディストリクト・パートナーシップ、それぞれにおける VCS の位置づけはどう変わったのだろうか。単純に構成比率から見ても、PEACE I でのディストリクト・パートナーシップでは VCS が全体の三分の一を占めていたのに対し、LSP では四分の一に減少している。また、ディストリクト・パートナーシップにおいては、ア



ンブレラ組織の NICVA がパートナーシップに送る VCS の代表者を決めていたのに対し、LSP では書類や面接による公募で VCS の代表者が決められた (Acheson et al. 74-5)。つまり、VCS がセクター全体としてパートナーシップに関わることが難しくなったのである。

上記のことから、PEACE II では、支援の配分において、北アイルランドの行政部と官僚、地方自治体に権限がある程度復帰したことが指摘できる (Acheson et al. 74)。PEACE I では欧州委員会と VCS の権限が強く、VCS がプログラム全体のかじ取りにも大きく関わっていたのに対し、PEACE II では VCS の機能は支援を受け、プログラムを実施することに機能が限定されてしまった。それゆえ、北アイルランドにおいて、紛争を背景に、英国の中でも比較的大きな権限を持っていた VCS が、政府や地方自治体が枠を設定したうえでの限定的な権限しか持つことができなくなったということができる。

その後、2007-13年には、PEACE III プログラムが実施された。PEACE III は、「コミュニティの和解」と「共通の社会への貢献」、「技術的支援」を主な目的として掲げた。そして「国境を越えた協力」、「平等」、「持続可能な発展」、「貧困への影響」、「パートナーシップ」を横断的テーマとして掲げた。プログラムやプロジェクト、また監査など、あらゆるレベルで「パートナーシップ」を形成することを目標とされた<sup>17)</sup>。「コミュニティの和解」という目標に対しては、北アイルランド全体を8つのクラスターに分類し、クラスターごとの取り組みがなされた。その一つ、北東クラスターの取り組みでは、中間運営委員会が、以下のようなパートナーシップに基づき組織された。12の州議会議員（各州から2名ずつ）、12名の「社会的パートナー」の代表、それぞれの州のLSPから2名である (North East Cluster 2008: 1)。この場合、地方自治体の権限が強いのは PEACE II と同じであるが、複数の州にまたがる取り組みがなされるようになった点が違いであるといえる。

以上のように、EC、EU による支援のあり方は、時期によって異なり、北アイルランド社会、とりわけ VCS に大きな影響を与えてきた。PEACE I の時期には和平合意後の社会のあり方がまだ不透明だったこともあり、VCS に特権的に大きな役割が与えられ、プログラムの運営や資金配分にも中心的役割を占めていたが、PEACE II 以降は政府や自治体の権限が復活し、VCS の役割は具体的なプログラムの実施が主なものとなっている。

PEACE プログラムはいまだ続けられているが、VCS を支援しつつ、和平合意後に成立した政府と、地方自治体の役割を尊重したものになっており、北アイルランド社会において、「パートナーシップ」の理念をどう長期的に定着させるかが焦点となっているといえる。

## 結 論

以上に見てきたように、北アイルランドにおける VCS の発展は、英国の福祉政策の転換と必ずしも連動しておらず、また他の地域の VCS のたどった変化とは独立した傾向が見られた。英国では、①戦後から1970年代まで続く福祉国家体制、②1979年以降のサッチャー政権による新保守主義体制、③1997年以降の労働党政権による「第三の道」の表明が、それぞれ福祉政策の転換期となってきた。一方、北アイルランドにおいては、①1969年の紛争の勃発、②1972年の直接統治の開始、③1994年の停戦と同時期に始まる EU による支援が、それぞれ大きな転換期となっている。

こうした違いの大きな理由が、VCS と国家との関係性である。他地域の VCS が当初より国家との協力関係を前提としていたのに対し、北アイルランドの VCS はむしろ国家との緊張関係から始まっていたといつてよい。とりわけ、カトリック居住区のボランティア・コミュニティ・グループの活動は、北アイルランド自治政府に対する不信感と、英国との連合を撤廃し共和国への帰属を望むナショナリズムによって特徴づけられていた。それらのグループは、独自の福祉サービスや医療を提供し、北アイルランド社会に一種の国家内国家を作り上げることに寄与していた。そして、政府が、「カトリック的生活」に介入しないよう、その独立性を保とうとしていたのである。

こうした構図を大きく変えたのが、紛争の勃発と直接統治の開始である。紛争による社会的混乱が非常時のニーズを生み出しただけでなく、英国政府が紛争に際して直接介入に踏み切ったことが、VCS の北アイルランド社会内での位置づけを大きく変えた。英国政府による地方議會の停止および自治体の権限の制限により、VCS に相対的に大きな権限が与えられることとなったためである。英国政府は、北アイルランドの政治家を介さず、直接コミュニティ・グループやボランティア・グループに支援を行い、それにより北アイルランド社会と中央政府との、それまでにない、直接的

な連携が試みられた。中央政府と北アイルランドのコミュニティ・グループの連携は、双方にとって未知の、手探りでなされたものであったが、中央政府側は、エスノナショナルな組織以外の、連携可能な組織主体をVCSの分野に求め、VCS側は英国政府に、ある程度の独立性を確保したうえでの新しい形の支援を獲得することに期待したといえる。VCSはエスノナショナルな組織と自らを区別することで、国家帰属に関する議論を回避し、自治政府に代わる、草の根の政治参加の場を生み出したといえる。ただし、こうした連携により双方の不信感がなくなり、永続的な協力関係が生まれたとはいえず、しばしば政治的観点からの双方に対する不信感が見られたことにも注意するべきである。

ポスト和平合意期においては、EUによる北アイルランドへの支援の中で、VCSは紛争後の社会の「和解」において重要な役割を果たすことを求められた。具体的には、支援金の分配において、地方自治体や国境を越えた共和国側のグループ、そして異なる宗派のグループ等の多様な主体と交渉し、合意形成を目指すプロセスにVCSが深く関わることが求められた。そこでは、VCSは、国家ではなくサブナショナルな主体を代表するものとして、また国境や宗派を越えた主体との「パートナーシップ」の形成に貢献しうるものとしての役割を期待された。これらのEUの支援により、VCSが国家とは独立した活動を行うことが可能となった。しかし、一方で、PEACEプログラムは永続的なものではなく、また支援が進むにつれVCSの権限が減る傾向にあり、その長期的な影響についてはさらなる検討が必要である。

また、VCSが北アイルランドで発展するにつれ、それへの関わりにおいてカトリック住民とプロテスタント住民に差が広がっていることが近年指摘されている。VCSの活動に熱心なカトリック住民に対し、プロテスタント住民は次第にその分野から撤退してゆく傾向が見られる (Byrne 2010)。この分野での宗派間の分断が強まると、VCSの「セクター」としての存在感を揺らがせることになることへの懸念も生じている。

以上のように、北アイルランドのVCSは、英国の他の地域と異なり、公的セクター／私的セクターと区別され、両セクターと協働しながらサービスを提供するサードセクターとして単純に位置づけることはできない。紛争とそれに伴う社会的変動により、北アイルランドのVCSは、国家や自治体、地域の準軍事組織との複雑な関係性の中で、ともすればそれらと

政治的対立関係に陥るリスクに常に直面してきた。また、中央政府による直接統治のもとで、VCS は地方自治体や自治政府とも競合関係に置かれてきた。現在では、和平合意から20年近く経ち、北アイルランドのVCS はプロフェッショナル化が進み、他の地域との違いが少なくなっているとされる。しかし、本稿で明らかにしたように、北アイルランドのVCS は独自の社会的背景によって発展したという事実が、どのように現在の北アイルランドのVCS を特徴づけているのか、さらに注意深く考察してゆく必要がある。

## 注

- 1) 各地方自治体レベルでの地域再生事業においては、その補助金の地方における公共サービスの改善を目的とし、LSP が導入されている。
- 2) しかし、LSP によって多元的で、ネットワーク的な協働関係が目指されているながら、その実、政府の設定する規範・ルール・枠組みに順応することが求められ、組織が類似し、多様性が失われていることが指摘されている(塚本 2007: 19)。
- 3) グリフィスはさらに「プロテスタント労働者階級は、ストーンモント [北アイルランド自治] 政府と [アルスター] ユニオニスト党、オレンジ国の存在だけが、自分たちの生きる権利と暮らしを保証すると信じるよう奨励されてきた」(Griffiths 1978: 165) と述べている。
- 4) 国営医療に組み込まれた場合、とりわけ産婦人科に見られるようなカトリシズムに基づいた病院の運営ができなくなることを危惧したためである。
- 5) 1969年、公民権運動や続く暴動について調査するために設置された組織であるキャメロン委員会が提出した報告は、その点を認めている (Government of Northern Ireland 1969)。
- 6) 1969年以前の北アイルランドの地方自治体システムは、すべての機能を持つベルファストと(ロンドン) デリーの二つのカウンティバラ以外は、二層制を取り、6つのカウンティ、10のバラ、24の都市ディストリクト、31の地方ディストリクトから成っていた (Birrell 2009: 120)。
- 7) “Community Relations Act (Northern Ireland) 1969,” (<http://cain.ulst.ac.uk/hmso/cra1969.htm>).
- 8) サニングデール協定に基づき1974年1月フォークナーを首相とした権力分担北アイルランド行政府が成立した。しかし、同年2月の選挙で権力分担に反対する強硬派ユニオニストが勝利し、5月には強硬派が大規模なゼネス

トを組織し、フォークナー政権は崩壊した（堀越 1996: 198-201）。

- 9) 同プロジェクトの運営委員会は、教育省の副大臣、地方自治体協議会、そしてコミュニティ・アソシエーション勧告会議から任命された。
- 10) EU における北アイルランドの位置づけは、その時々で異なっている。北アイルランドは、1989年から2006年までは、北アイルランドは経済的に EU の平均から最も立ち遅れた「対象1地域」に分類され、「北アイルランド単独プログラム（Northern Ireland Single Programme）」など最大限の支援を受けた。2007-2013年、2014-2020年は「対象2」地域に分類された。
- 11) コミュニティ・イニシアティブには、差別是正を目指す EQUAL や、国境を越えた地域間の結束を高めることをねらいとする INTERREG などのプログラムがあるが、PEACE もその一つに位置づけられる。
- 12) アイルランド共和国との国境を越えた協力の重要性は、ベルファスト和平合意でも強調されていた。
- 13) 中間支援組織の選抜については、欧州委員会による以下のような説明がある。「中間支援組織の選抜については、競争的な選抜手続きがあったわけではないが、欧州委員会は顧問を関わらせ候補〔団体〕を評価させた。加えて、国家機関やその他の機関、例えばコミュニティ・ボランティア・セクターとの事前の議論を重ね、最終的に中間支援組織を選抜し、北アイルランド・パートナーシップ・ボードとディストリクト・パートナーシップを設立した」（European Commission in Courts of Auditors 2000）。
- 14) 実際にどのようなプロジェクトが PEACE I によって支援されたのか。PEACE I は、「雇用」「都市／地方再開発」「国境を越えた開発」「社会的包摂」「投資／産業開発」「パートナーシップ（北アイルランドのみ）」「技術支援」という7つのサブプログラムから成る。例えば、「雇用」の分野では、（ロンドン）デリーの「ナーフセンター」の提供する職業訓練コースが支援を受けた。これは若者と長期失業者を対象にしたものであり、18か月の期間中に、インタラクティブ・メディアの技術を学び、新しい雇用につなげようとするものであった。また、「社会的包摂」の分野においては、様々な女性のための組織や活動が支援を受けた。アーマーの「地域開発における女性」やロンドンデリーの「ウォーターサイド女性グループ」、「ウィメンズニュース」などのグループの活動が支援を受けた。
- 15) 会計監査院は2000年以下のように述べ、PEACE I プログラムの実施状況に不満を表している。

「当該地域の安定がいまだ完全には確立していないという事実は、資本投資へのコミットメントに対する強いためらいがあることを意味する。そして、その事実は、完全にリスクのない投資の機会を含む実行可能なプロジェクト案が比較的少ないという結果を生じさせる。[PEACE] プログラムの進展に

は、こうした状況がもたらす制限があったことは認められるが、この計画の具体的な基準をより満たすために、有望な計画を同定し、新しい受益者に届ける努力がさらになされるべきであった」(Court of Auditors 2000)。

- 16) SEUPB は、地域戦略パートナーシップが北アイルランドで発展し、長期的な平和構築に関われるようになることが重要であると考えていたため (Bush and Houston 2015: 41-2)、LSP の形成を奨励した。

LSP は、2つの要素から成る。一つは、地方政府と地方レベルで活動している主要な政府機関である。もうひとつは、民間セクター、労働組合、VCS、農業や地方開発セクターから成る「社会的パートナー」である (Birrell 2009: 129)。例えば、LSP は、地方自治体の議員 6 名、政府機関から 6 名、VCS から 6 名、民間会社、労働組合、農業分野からそれぞれ 2 名から成るものであると考えられた (Acheson et al. 2004: 74-5)。ビレル (2009) は、LSP の導入により、地方自治体の活動範囲と権限が広がったと述べる。「地方のガバナンスとしてのパートナーシップの発展により、ディストリクト・カウンシルが、その法によって定められた狭い機能範囲を越えて、活動と利害を拡大することが可能となった」(Birrell 2009: 129)。

- 17) プログラムの運営委員会は、SEUPB から 1 名 (委員長)、北アイルランド財務人事省、アイルランド共和国財務省から 1 名ずつ、責任を持つ省庁から 2 名、地方議員 4 名、社会的パートナー 3 名、横断テーマから 1 名で構成された。

## 文献

- Acheson, Nicholas et al., 2004, *Two Paths, One Purpose: Voluntary Action in Ireland, North and South*. Dublin: Institute of Public Administration.
- Bailey, Nick et al., 1995, *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London: UCL Press.
- Birrell, Derek, 1983, "Local government councilors in Northern Ireland and the Republic of Ireland," Tom Gallagher and James O'Connell eds. *Contemporary Irish Studies*. Manchester: Manchester U.P. 95-110.
- , 2009, *Direct Rule and the Governance of Northern Ireland*. Manchester: Manchester U.P.
- Birrell, Derek, and Arthur Williamson, 2001, "The Voluntary-Community Sector and Political Development in Northern Ireland since 1972," *Voluntas*, 12(3): 205-220.
- Bush, Kenneth, and Kenneth Houston, 2015, *The Story of Peace Learning from EU PEACE Funding in Northern Ireland and the Border Region*. Derry: INCORE.
- Byrne, Sean, 2010, *Economic Assistance and Conflict Transformation: Peacebuilding*

- in Northern Ireland*. Abingdon: Routledge.
- Committee on Voluntary Organisations, 1978, *The Future of Voluntary Organisations*. Croom Helm: London.
- Comptroller and Auditor General, 2010, *Creating Effective Partnerships between Government and the Voluntary Community Sector*. Belfast: The Stationary Office.
- Court of Auditors, 2000, *SPECIAL REPORT No 7/2000*, European Parliament. (Retrieved September 11, 2016, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Y0525\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Y0525(01)&from=EN))
- Cunningham, Michael J., 2001, *British Government Policy in Northern Ireland*. Manchester: Manchester U.P.
- Davis, Anne, 1994, *Is There a Case for a Care Corporation?: The Voluntary Sector and Community Care*. London: Institute for Public Policy Research.
- European Commission, Regional Policy, 2008, *Northern Ireland Report of the Task Force*. (Retrieved September 11, 2016, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/activity/ireland/report2008.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/activity/ireland/report2008.pdf))
- Forman, Nigel, 2002, *Constitutional Change in the United Kingdom*. London: Routledge.
- Frazer, Hugh and Mari Fitzduff, 1994, *Improving Community Relations*. Belfast: Community Relations Council.
- Griffiths, Hywel, 1978, "Community Reaction and Voluntary Involvement," John Darby and Arthur Williamson eds. *Violence and the Social Services in Northern Ireland*. London: Heinemann. 165–194.
- Hasse, Diána and Filipa Azevedo, 2016, "Northern Ireland Peace Programme," European Parliament. (Retrieved September 11, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_5.1.9.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.1.9.pdf))
- Hayward, Katy, 2007, "Mediating the European ideal: cross-border programmes and conflict resolution on the island of Ireland," *Journal of Common Market Studies*. 45(3): 675–693.
- Lewis, Helen, 2006, *New Trends in Community Development*. Londonderry: INCORE. (Retrieved September 11, 2016, [http://www.incore.ulst.ac.uk/policy/lilp/New\\_Trends\\_Com\\_Dev.pdf](http://www.incore.ulst.ac.uk/policy/lilp/New_Trends_Com_Dev.pdf).)
- Lovett, Tom et al., 1994, "Education, Conflict and Community Development in Northern Ireland," *Community Development Journal*. 29(2): 177–186.
- Morison, John, 2001, *Human rights, equality and democratic renewal in Northern Ireland*. ed. Colin J. Harvey, Oxford; Portlands, Or.: Hart Publishing. 249–276.
- Muir, Jenny, 2014, "Regeneration and poverty in Northern Ireland: Evidence and policy review," Center for Regional Economic and Social Research. (Retrieved September



- 11, 2016, <http://www.shu.ac.uk/research/cresr/sites/shu.ac.uk/files/jrf-regeneration-poverty-NI.pdf>)
- NICVA, 2012, *State of the Sector VI*. NICVA. (Retrieved September 11, 2016, <http://www.nicva.org/sites/default/files/d7content/attachments-resources/stateofthesectorvi-fullcopy.pdf>)
- North East Cluster, 2008, *Peace III Action Plan 2008–2011: Final Report*. (Retrieved September 11, 2016, <http://www.colerainebc.gov.uk/docs/2009/PeaceIII-Action-Plan.pdf>)
- Northern Ireland Executive, 2001, “Draft Programme for Government,” CAIN. (Retrieved September 11, 2016, <http://cain.ulst.ac.uk/issues/politics/programme/pfg2000/draftpfg.pdf>)
- Political Vetting of Community Work Working Group, 1990, *Political Vetting of Community Work in Northern Ireland*. Belfast: Northern Ireland Council for Voluntary Action.
- Potter, Michael and Leigh Egerton, 2011, *The EU PEACE and INTERREG Programmes in Northern Ireland*, Northern Ireland Assembly. (Retrieved September 11, 2016, <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2011/ofmdfm/12611.pdf>)
- Privilege, John, 2014, “The Northern Ireland Government and the Welfare State, 1942–8: the case of health provision,” *Irish Historical Studies*. 39(155): 439–459.
- Robson, Terry, 2000, *The State and Community Action*. London: Pluto Books.
- Rolston, Bill, 1990, “Political Vetting: An Overview,” *Political Vetting of Community Work Group*. Belfast: Northern Ireland Council for Voluntary Action. 3–12.
- Skehill, Caroline, 2000, “An Examination of the Transition From Philanthropy to Professional Social Work in Ireland,” *Research on Social Work Practice*. 10(6): 688–704.
- 角田修一, 2001, 「イギリスにおける福祉国家および社会政策の動向と課題」『立命館経済学』50(1): 19–45.
- 川口清史, 1999, 『ヨーロッパの福祉ミックスと非営利・協同組織』大月書店.
- 柑本英雄, 2000, 「欧州地域協力の主体の変容——「リージョナルとナショナル」から「サブリージョナル」へ」『環日本海研究』6: 55–69.
- 佐川泰弘, 2000, 「EUとリージョン——ヨーロッパの公共政策過程におけるリージョンのアクター化」『茨城大学政経學會雑誌』69: 23–37.
- 財団法人自治体国際化協会, 2002, 「英国におけるボランティアセクター——自治体との新たな連携へ向けて」『CLAIR REPORT』28.
- 鈴木敏正, 1995, 『平和への地域づくり教育——アルスター・ピープルズ・カレッジの挑戦』筑波書房.

- , 1997, 「EU「間地域計画」による地域社会発展と成人教育訓練：アイルランド共和国 UCG-INTERREG の場合」『社会教育研究』16: 1-17.
- 武田るい子, 1999, 「北アイルランドのボランティアセクターに関する研究ノート」『社会教育研究』18: 15-30.
- , 2001, 「健康教育プロジェクトにみるパートナーシップ形成の意義——北アイルランドの事例から」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』84: 169-182.
- 塚本一郎, 2007, 「福祉国家再編と労働党政権のパートナーシップ政策—多元主義と制度化のジレンマ」塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄編著『イギリス非営利セクターの挑戦』ミネルヴァ書房, 1-23.
- 永田祐, 2006, 「ブレア政権のボランティアセクター政策：「格下のパートナー」から「対等なパートナー」へ？」『医療福祉研究』2: 42-51.
- 中西典子, 2010, 「英国における官民／公私関係の再構築とパートナーシップ——ロンドン東部タワー・ハムレッツ区の事例をもとに」『立命館産業社会論集』46(1): 19-46.
- 西山志保, 2011, 「イギリスガバナンス型まちづくりと市民セクターの役割変化」『三田社会学会』16: 25-36.
- 堀越智, 1996, 『北アイルランド紛争の歴史』論創社.
- 宮城孝, 2000, 『イギリスの社会福祉とボランティアセクター』中央法規出版.
- 吉原雅昭, 1991, 「Welfare Pluralism と福祉ミックス論——英国と日本における社会福祉改革「論」についての一考察」『社会問題研究』40(1・2): 147-176.
- 若松邦弘, 2003, 「4 イギリスにおける地方統治の変容——サブナショナルなレベルの活性化」『日本比較政治学会年報』5: 73-98.